Fehlerhafte Kommunalwahlen

Ein Beitrag
zur Lehre vom fehlerhaften Staatsakt

Auszug
aus einer Schrift zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von
Werner Peschel
Referendar

1930

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geheimer Regierungsrat,
Professor Dr. jur. et phil. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

I. Die neuzeitliche Entwicklung und die rechtliche Natur der Kommunalwahlen.

1. Die Wahlen seitens der Stadtverordnetenversammlungen (StVV.) in den östlichen Provinzen Preußens fallen weder unter Art. 17 der Reichsverfassung von 1919 noch unter Art. 74 der preußischen Verfassung von 1920. Sie sind vielmehr erst durch das Gemeindewahlgesetz (GWG.) vom $\frac{9.\ 4.\ 23}{12.\ 2.\ 24}$ mit den Ergänzungsgesetzen vom 14. 6. 24 und 24. 7. 1924 geregelt worden. Dieses Gesetz hat unter anderem für sie auch die grundsätzliche Anwendung des Verhältniswahlsystems festgesetzt.

2. Die Wahlen öffentlich-rechtlicher Körperschaften sind formell zweiseitige Verwaltungsakte im Sinne W. Jellineks, und zwar sind sie Beschlüsse; sie stehen rechtlich mit der Ernennung auf einer Stufe. Inhaltlich sind sie Vereinbarungen, d. h. sie stellen eine von einer Mehrzahl gewollte Willenseinigung dar, wobei der einzelne Wähler seine Erklärung abgibt, um mit der Erklärung anderer zusammen einen rechtlichen Erfolg herbeizuführen. Unter den Verwaltungsakten gehören sie zu denen, die ein Rechtsverhältnis schaffen; in diesem Rechtsverhältnis überwiegen die Pflichten.

II. Die Behandlung fehlerhafter Kommunalwahlen.

1. Grundsätzlich sind fehlerhafte Kommunalwahlen nie von vornherein ungültig; sie haben vielmehr als Verwaltungsakte die Vermutung der Richtigkeit und Gültigkeit für sich. Diese Vermutung kann aber zerstört werden, wenn dies auch nur in besonderen Fällen geschehen darf. Der § 6 GWG. hat hierfür eine Regelung getroffen, indem er darauf abstellt, ob der Fehler auf das Ergebnis der Wahl hat Einfluß ausüben können oder nicht.

Diese Bestimmung gilt zwar nur für Wahlen zur StVV., ist aber als allgemeines Prinzip auch auf Wahlen seitens der StVV. anzuwenden. Sie hat weiterhin eine Bedeutung, die über das Gebiet der öffentlichen Wahlen hinausgeht; denn der Gesetzgeber hat damit grundsätzlich zu den mannigfaltigen in der Wissenschaft vertretenen Theorieen über die Behandlung des fehlerhaften Staatsakts überhaupt Stellung genommen und auf eine teleologische Behandlung des Problems verwiesen. Denn wenn § 6 GWG. auf den Einfluß auf das Ergebnis abstellt, so sagt er damit, die gesetzlichen Vorschriften über Wählbarkeit, die Vornahme der Wahl und dergleichen verfolgen einen bestimmten Zweck und nur, wenn dieser nicht erreicht sei, könne die Wahl für ungültig erklärt werden. Die aus den gesetzlichen Ge- und Verboten folgende Wertung der Lebensverhältnisse, und der daraus zu entnehmende Zweck ist damit für das Maßgebliche erklärt worden.

Es ist daher dem Oberverwaltungsgericht (OVG.) nicht zuzustimmen, wenn es gewissen gesetzlichen Vorschriften einen positiven Geltungswillen beilegt, so daß bei Vorliegen gewisser Fehler die Wahl stets ungültig sei. Es entstehen vielmehr durch manche Fehler lediglich gleiche Wertlagen, die dann auch dieselbe Behandlung verlangen. Ein festes System von Wahlfehlern läßt sich demnach im voraus überhaupt nicht aufstellen.

2. Ein Verfahren, das die Vermutung der Richtigkeit und Gültigkeit eines Verwaltungsakts widerlegen soll, nennt man Anfechtung. Da es gegen die Wahlen einer StVV. keinen Einspruch gibt, kommt nur die Rücknahme seitens der StVV. selbst oder die Aufhebung durch den Magistrat oder die Aufsichtsbehörde in Betracht. Ein förmliches Wahlprüfungsverfahren findet nur bei solchen Wahlen statt, die keiner Bestätigung bedürfen (§ 14 Zuständigkeitsges. — § 59/60 östl. Städteordnung); im übrigen wird die Wahlprüfung durch die Bestätigung ersetzt.

Der Widerruf der Wahl durch die StVV. ist grundsätzlich zulässig. Er scheitert auch nicht an den Rechten Dritter, die sie durch die Wahl erworben haben könnten; denn mit Recht sagt das OVG., ein gesetzwidriger Akt könne dem Untertanen keine Rechte verleihen, die ihm nicht vorbehaltlich zivilrechtlicher Ansprüche wieder entzogen werden dürften.

Vor erteilter Bestätigung und nach Versagung der Bestätigung ist der Widerruf einer Wahl unbedenklich zulässig; denn Wahl und Bestätigung bilden einen Gesamtakt und erst nach dessen Zustandekommen, also nach erteilter Bestätigung, erlangt die Wahl ihre Rechtswirksamkeit. Der Gesamtakt steht im Gegensatz zur Vereinbarung und liegt hier deshalb vor, weil die StVV. und die bestätigende Behörde zwar rein tatsächlich gemeinsam einen Rechtserfolg herbeiführen, diesen Erfolg aber nicht durch bewußtes und gewolltes Zusammenwirken erreichen.

Auch nach erteilter Bestätigung ist der Widerruf zulässig. Die Bestätigung hat keine heilende Kraft, und es ist daher dem OVG. nicht zuzustimmen, wenn es eine einmal erfolgte Bestätigung nicht für rücknehmbar hält. Allerdings muß die Wahl gesetzwidrig und nicht bloß unzweckmäßig sein. Wenn aber die Bestätigung zurückgenommen werden kann, dann muß auch die zugrunde liegende gesetzwidrige Wahl widerrufen werden können.

Bedarf die Wahl keiner Bestätigung, dann gelten dieselben Grundsätze, nur daß an die Stelle der Bestätigung die Annahmeerklärung tritt.

Formell erfolgt der Widerruf durch erneute Vornahme der Wahl. Einer vorhergehenden Ungültigkeitserklärung bedarf es nicht. Von Seiten des Magistrats wird die Wahl durch Beanstandung für ungültig erklärt, und zwar auch dann, wenn Magistrat und StVV. gemeinsam gewählt haben. Die Beanstandung kann auch nach erteilter Bestätigung erfolgen.

3. Beschlüsse von Abgeordneten oder ganzen Kollegien, deren Wahl späterhin für ungültig erklärt worden ist, bleiben trotzdem gültig und unanfechtbar. Wird aber von einem solchen Kollegium ein Mitglied aus seiner Mitte gewählt, das zuvor ungültig gewählt worden war, so ist diese Wahl anfechtbar.

4. Eine Wahl kann auch durch eine fehlerhafte Bestätigung hinfällig werden. Die Bestätigung ist fehlerhaft, wenn eine fehlerhafte Wahl bestätigt wurde; sie ist es aber auch dann, wenn die Behörde bei Prüfung der Zweckmäßigkeit innerhalb ihres freien Ermessens einen ungesetzlichen Zweck verfolgte.

BUCHDRUCKEREI
BRUNO SCHEUER, BRESLAU 5
GRÄBSCHENERSTR. 58